

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

БАЛУХ ДЕНИС ВАЛЕРІЙОВИЧ

УДК 342.98:35.08

**УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ
В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2009

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеській національній юридичній академії Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник доктор юридичних наук, професор
КІВАЛОВ Сергій Васильович,
Одеська національна юридична академія,
Президент

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
ЯКИМЧУК Микола Костянтинович,
Академія прокуратури України,
перший проректор;

кандидат юридичних наук, доцент
КАЛАЯНОВ Дмитро Петрович,
Одеський університет внутрішніх справ,
начальник кафедри управління
та інформаційно-технічного забезпечення
органів внутрішніх справ

Захист відбудеться 6 червня 2009 р. о 14 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Одеської національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Одеської національної юридичної академії за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий «50» квітня 2009 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Л.Р. Біла

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Здійснення економічних та соціальних перетворень, досягнення економічного зростання та надання державною громадянам управлінських послуг на високому рівні, просування у напрямі європейської інтеграції є можливими лише за умови створення ефективної системи державного управління, що відповідає стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою. Із цією метою в Україні проводиться реформування системи державної служби, а саме: удосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби.

Основними цілями і завданнями державної служби в Україні є сприяння незмінності конституційного ладу, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав та свобод людини і громадянина, а також забезпечення результативної та стабільної діяльності органів державної влади відповідно до їх завдань, повноважень і компетенції на конституційних засадах.

Державна служба є ключовим елементом системи державного управління, від ефективного функціонування якого залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і сталий розвиток країни. Водночас, і сама державна служба є об'єктом державного управління, об'єктом цілеспрямованого організаційно-владного впливу відповідних державних органів та посадових осіб. Особливого значення питання управління державною службою набувають у контексті адаптації цього правового інституту до стандартів Європейського союзу.

Діюча система державної служби в Україні і, насамперед, управління державною службою, мають суттєві проблеми і прогалини, які потребують негайного організаційно-правового вирішення: удосконалення законодавства щодо проведення єдиної політики у сфері державної служби; підвищення ефективності та удосконалення системи управління державною службою; впровадження єдиної системи оцінювання та стимулювання роботи державних службовців; суміщення політичних і адміністративних повноважень у межах однієї посади; надання державних послуг та забезпечення нормативного врегулювання вимог професійної етики державних службовців; удосконалення системи підготовки кадрового потенціалу державної служби; врегулювання процедурних питань проходження державної служби; посилення протидії проявам корупції, бюрократизму і корпоративності та ін.

Теоретичною основою дисертаційного дослідження стали наукові праці таких відомих учених, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, С.С. Алексєєв, Г.В. Атаманчук, А.П. Альохін, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Л.Р. Біла, К.С. Бельський, І.П. Голосніченко, В.М. Горшенів, І.Є. Данильєва, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, М.І. Іншин, Д.П. Калянов,

Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Д.А. Керімова, Л.Є. Кисіль, Л.В. Коваль, В.Л. Коваленко, Ю.М. Козлов, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, В.Р. Кравець, О.Д. Крупчан, Є.Б. Кубко, Б.М. Лазарев, Б.Д. Лебін, Г.І. Леліков, О.Є. Луньов, В.К. Малиновський, В.М. Манохін, Т.В. Мотренко, Н.Р. Нижник, О.Д. Оболенський, В.Ф. Опришко, Р.С. Павловський, І.М. Пахомов, О.В. Петришин, Г.І. Петров, В.І. Попова, Ю.О. Розенбаум, О.П. Рябченко, Ю.М. Старілова, С.С. Студенікін, М.С. Студенікіна, О.Ф. Фрицький, В.В. Цветков, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, Л.С. Явич, О.М. Якуба, Ц.А. Ямпольська, М.К. Якимчук та ін.

Їхні наукові напрацювання та теоретичні положення стали науково-теоретичною базою становлення та розвитку інституту державної служби. Водночас, адаптація інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу зумовлює необхідність переосмислення ряду науково-теоретичних положень щодо державної служби та удосконалення чинного законодавства про державну службу, щодо створення відповідних умов функціонування державної служби. Насамперед це стосується управління державною службою. Зазначене й зумовило необхідність здійснення цього дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження виконано відповідно до плану наукової роботи кафедри адміністративного і фінансового права Одеської національної юридичної академії „Правове забезпечення механізму реалізації адміністративної реформи в Україні” і є частиною роботи академії в рамках загальнонаукової тематики „Правові проблеми становлення і розвитку сучасної української держави” (державний реєстраційний номер 0101U001195).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є здійснення наукового аналізу та визначення поняття і сутності, місця і значення державної служби як виду публічної служби, аналізу теоретико-правових засад управління державною службою та персоналом державної служби, основних напрямків удосконалення чинного законодавства про державну службу.

Згідно з поставленою метою в роботі передбачено вирішення таких важливих наукових завдань:

здійснити розмежування понять „служба”, „публічна служба” і „державна служба”, „управління державною службою” і „управління персоналом державної служби”;

з'ясувати сутність та правову природу державної служби як об'єкта державного управління;

визначити поняття, склад та види державно-службових правовідносин; охарактеризувати цілі, завдання, функції та принципи управління державною службою;

проаналізувати чинне законодавство про державну службу щодо забезпечення управління нею та сформулювати пропозиції щодо його удосконалення;

охарактеризувати систему органів управління державною службою, визначити їхню компетенцію у сфері державної служби;

з'ясувати поняття та правову природу державного службовця як об'єкта управління персоналом державної служби;

визначити організаційно-правові засади підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;

обґрунтувати значення державної посади, її видів та Реєстру державних посад як складової управління державною службою;

встановити та охарактеризувати організаційно-правові засади критеріїв оцінювання діяльності державних службовців.

Об'єктом дослідження є державна служба як комплексний публічний соціально-правовий інститут.

Предметом дослідження є теоретичні та організаційно-правові засади управління державною службою в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою роботи є сукупність підходів, методів і прийомів наукового пізнання. Системний підхід є основою методологічної конструкції всієї дисертаційної роботи і визначає стратегію дослідження правової природи і теоретико-правових та організаційних засад управління державною службою в умовах її адаптації до міжнародних стандартів, що дозволяє розглянути її шляхом використання різних методів дослідження. Основним методом став загальнонауковий діалектичний метод, який дозволив проаналізувати чинне законодавство щодо управління державною службою в Україні. Широко використовувалися методи системного та структурно-функціонального аналізу при розгляді організаційних засад управління державною службою. За допомогою порівняльно-правового методу з'ясовувалося закономірне й випадкове, загальне й особливе у службі, публічній службі та державній службі, в управлінні державною службою в Україні та в інших країнах, виявлялися спільні та відмінні риси та можливості застосування зарубіжного досвіду в умовах України. За допомогою логіко-семантичного методу та методу сходження від абстрактного до конкретного поглиблено понятійний апарат, визначено сутність та особливості підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є першим комплексним монографічним дослідженням організаційно-правових засад, цілей, завдань, функцій та принципів управління державною службою у контексті адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу.

Здійснення дисертаційного дослідження дало змогу одержати такі результати, що мають наукову новизну:

уперше:

виокремлено і досліджено основні завдання управління державною службою у контексті її адаптації до стандартів Європейського Союзу;

виокремлено та охарактеризовано види політичної служби:
 а) президентська служба (служба на посту Президента України);
 б) депутатська служба (служба на посаді народного депутата); в) урядова служба (служба на посаді члена Уряду);

запропоновано класифікацію органів управління державною службою на: загальні і спеціальні; загальні і відомчі; центральні і місцеві;

аргументовано, що Реєстр державних посад (а не посад державних службовців) є нормативно-правовим актом, прийнятим главою держави, який передбачає вичерпний перелік державних посад із їхньою класифікацією і складається із суто Реєстру та Переліку спеціалізацій посад;

запропоновано:

поняття „державно-службові відносини” з огляду на їх місце і роль у структурі правового інституту державної служби, як суспільних відносин, що виникають у сфері організації, функціонування і проходження державної служби і врегульовані нормами публічних галузей права;

авторське визначення понять „підготовка”, „перепідготовка”, „підвищення кваліфікації” державних службовців;

дістали подальшого розвитку:

виокремлення видів публічної служби: а) політична служба;
 б) державна служба; в) суддівська служба; г) муніципальна служба;

система принципів управління державною службою;

позиція про необхідність удосконалення чинного законодавства про управління державною службою, зокрема про необхідність прийняття законів „Про публічну службу” і „Про основи державної служби”, Кодексу державного службовця, усунення існуючих колізій щодо визначення повноважень Кабінету Міністрів України та НБУ щодо віднесення посад до категорії державних службовців;

положення щодо класифікації суб’єктів управління державною службою на: а) органи управління державною службою; б) органи управління персоналом державної служби;

характеристика системи органів управління державною службою з визначенням їхньої компетенції у сфері державної служби та зазначенням того, що вона є недосконалою, чітко не визначеною та такою, що потребує суттєвих реформувань;

визначення та характеристика ознак державного службовця як об’єкта державного управління;

розмежування понять „державний службовець” і „політичний діяч”; організаційно-правові засади та система принципів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Практичне значення одержаних результатів. Сформульовані в дисертації пропозиції можуть бути використані у:

науково-дослідній сфері – для подальшого розвитку теоретичних положень адміністративного та адміністративного процесуального права,

державної служби як правового інституту та здійснення спеціальних науково-теоретичних досліджень ряду аспектів як публічної, так і державної служби в Україні;

правотворчості – для удосконалення Законів „Про державну службу”, „Про боротьбу з корупцією”, „Про службу в органах місцевого самоврядування” та прийняття законів „Про публічну службу”, „Про основи державної служби”;

правозастосуванні – для удосконалення організаційно-правових засад управління державною службою;

навчальному процесі – для підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, для викладання відповідних розділів дисциплін „Адміністративне право України”, „Адміністративно-процесуальне право України”, „Службове право України”.

Апробація результатів дослідження. Дисертацію обговорено на засіданні кафедри адміністративного та фінансового права Одеської національної юридичної академії. Положення, висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, доповідалися на: 8-й (60-й) звітній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу Одеської національної юридичної академії (Одеса, квітень 2005 р.), 9-й (61-й) звітній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу Одеської національної юридичної академії (Одеса, квітень 2006 р.), 10-й (62-й) звітній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу Одеської національної юридичної академії (Одеса, квітень 2007 р.), науково-практичній конференції „Треті Прибузькі юридичні читання” (Миколаїв, листопад 2007 р.).

Основні результати теоретичного дослідження використовувалися при викладанні відповідних тем при проведенні семінарських занять із курсу „Адміністративне право України”, „Державна служба України”.

Публікації. Основні положення і результати дисертації знайшли відображення у шести статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях, що входять до переліку, затвердженого ВАК України.

Структура роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що включають десять підрозділів, висновків та списку використаних джерел (262 найменування). Загальний обсяг дисертації становить 223 сторінки, у тому числі список літератури – 25 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У Вступі обґрунтовується актуальність теми дослідження, визначаються ступінь її наукової розробленості, мета і завдання, методологічна основа та наукова база, а також основні положення, які виносяться на захист. Підкреслюються наукова новизна і практичне значення результатів дослідження.

Перший розділ „Теоретико-правові засади управління державною службою в Україні” містить три підрозділи, в яких досліджуються питання „служби”, „публічної служби” і „державної служби”, правової природи державної служби як об’єкта управління, змісту управління державною службою та його правового забезпечення.

У підрозділі 1.1. „Державна служба як об’єкт державного управління” досліджуються роль, місце і правова природа державної служби, її співвідношення із службою і публічною службою. З урахуванням особливостей становлення та розвитку правового інституту публічної служби, подальшого удосконалення системи органів публічної влади, здійснення службової діяльності в державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах, організаціях, інших невіробничих утвореннях виокремлюються такі види служби: а) публічна; б) корпоративна; в) громадська. Зазначається, що публічна служба є різновидом служби і характеризується тим, що вона здійснюється на професійній основі особами, які займають посади в органах публічної влади (державних органах і органах місцевого самоврядування), і спрямована на здійснення суспільно-публічних функцій. Виокремлюються та характеризуються такі види публічної служби: 1) політична служба; 2) державна служба; 3) суддівська служба; 4) муніципальна служба.

Особливої уваги приділено дослідженню сутності державної служби як об’єкта управління. З огляду на зазначене державна служба розглядається в таких аспектах: соціальному; політичному; публічному; правовому; структурному; процесуальному; організаційному; морально-етичному.

Наголошується, що сутність державної служби як об’єкта управління нерозривно пов’язана із державно-службовими відносинами, що виникають у процесі організації та функціонування державної служби, діяльності державних службовців. Досліджуються питання щодо поняття та складу державно-службових відносин, їх видів.

У підрозділі 1.2. „Цілі, завдання, функції та принципи управління державною службою в Україні” при дослідженні структури змісту управління державною службою зроблено висновок, що одним із його чинників є цілі управління державною службою, серед яких виокремлюються: а) забезпечення єдиної державної кадрової політики; б) підвищення професіоналізму і компетентності державних службовців; в) підготовка державних службовців, здатних захищати права і свободи громадян, брати на себе відповідальність і проявляти ініціативність і творчість у виконанні посадових обов’язків.

Зазначається, що особливістю функцій управління державною службою є те, що вони є похідними від функцій державного управління та функцій державної служби. Водночас, функції управління державною службою не є результатом автоматичного поєднання перших і других. Їхній аналіз дає підстави класифікувати їх на: а) основні; б) спеціальні; в) допоміжні.

Аналіз державної служби як публічно-правового, соціального, організаційного та процесуального інституту та чинного законодавства про державну службу дає підстави виокремити такі основні завдання управління державною службою: а) визначення й реалізація єдиної кадрової політики у державній службі; б) підвищення ефективності виконання державною службою завдань і функцій держави; в) адаптація інституту державної служби до європейських стандартів з урахуванням національних особливостей; г) розвиток нормативно-правового забезпечення функціонування єдиної системи державної служби; д) забезпечення політичної незалежності та стабільності державної служби, подальший інституційний розвиток державної служби; ж) професіоналізація державної служби; з) теоретико-правове визначення статусу державного службовця, підвищення відповідальності державних службовців; і) формування кадрового корпусу державних службовців; к) застосування інформаційних технологій в системі державної служби; л) створення єдиної системи оцінювання державних службовців; м) правовий і соціальний захист державних службовців; н) ведення Реєстру державних посад; о) протидія корупції; п) проведення науково-теоретичних досліджень інституту державної служби.

Управління державною службою здійснюється на певних вихідних положеннях, засадничих ідеях, вимогах, які іменуються принципами. Принципи управління державною службою, аналогічно функціям, є похідними від принципів державного управління та принципів державної служби. Аналіз теоретико-правових положень державної служби дає підстави виокремити такі принципи управління державною службою: 1) законності; 2) прозорості; 3) цілісності; 4) підпорядкованості вищестоящим державним органам і посадовим особам вищого рівня державних органів і державних службовців нижчого рівня; 5) політичної незалежності; 6) стабільності.

У підрозділі 1.3. *„Правові засади управління державною службою”* зазначається, що з огляду на те, що управління – це підзаконна, організаційна, виконавчо-розпорядча, цілеспрямована діяльність відповідних державних органів та їх посадових осіб щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, реалізації державної політики, така діяльність повинна здійснюватися виключно у правовому полі, на підставі Конституції, законів та підзаконних нормативно-правових актів України.

Аналіз чинного законодавства України про державну службу свідчить про те, що воно не повною мірою задовольняє зростаючі потреби забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина, ефективного виконання завдань і функцій держави, не відповідає рівню зрілості громадянського суспільства та визначеним перспективам його розвитку. Зокрема, законодавство про державну службу не забезпечило її стабільності та престижності, суворого дотримання вимог щодо політичної нейтральності державних службовців, недопущення

незаконного впливу на державних службовців при виконанні ними службових обов'язків. Все це набуло свого негативного відображення й на ефективності та результативності управління державною службою. Отже, одним із важливих завдань реформування державної служби є удосконалення чинного законодавства про державну службу в цілому, та управління державною службою, зокрема.

Характеризуються основні напрями реформування законодавства про управління державною службою. Обґрунтовано необхідність прийняття законів „Про публічну службу”, „Про основи державної служби”, Кодексу державних службовців, нової редакції закону „Про державну службу”.

Другий розділ „Організаційні засади управління державною службою в Україні” складається з чотирьох підрозділів, в яких розглядаються питання системи державних органів щодо управління державною службою, їхні повноваження.

У підрозділі 2.1. „Повноваження Президента України у сфері державної служби” зазначається, що внесення змін до Конституції України значно звузило повноваження Президента України у сфері державної служби. Водночас, як гарант держави, він наділений певним обсягом повноважень у цій сфері: а) призначення та звільнення: глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; вищого командування Збройних Сил України, інших військових формувань; голів місцевих державних адміністрацій за поданням Кабінету Міністрів України; Генерального прокурора України за згодою Верховної Ради України; внесення до Верховної Ради України подання щодо призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України); б) присвоєння військових та спеціальних звань (вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів; призначення на посади та звільнення з посад. Водночас зазначається, що аналіз чинного законодавства про державну службу, зокрема указів Президента України, дає підстави вважати, що має місце практика прийняття ним відповідних нормативних актів щодо державної служби не як главою держави, а як суб'єктом державного управління, що не відповідає його конституційному статусу.

Зазначається, що організаційними формами забезпечення реалізації зазначених повноважень Президента України є: 1) Секретаріат Президента України; 2) Головна служба регіональної та кадрової політики; 3) Координаційна рада з питань державної служби.

У підрозділі 2.2. „Кабінет Міністрів України як суб'єкт управління державною службою” зазначається, що в системі органів управління державною службою особливе місце посідає Кабінет Міністрів України, роль якого значно зросла після прийняття Закону України „Про Кабінет Міністрів України” від 16.05.2008 р., в результаті чого відбулося перепідпорядкування державної служби Уряду.

Аналіз повноважень Уряду у галузі державної служби в цілому, та здійснення управління, зокрема, дає підстави виокремити такі основні його повноваження: 1) організація проведення єдиній державної політики у сфері державної служби; 2) кадрове забезпечення органів виконавчої влади; 3) протидія корупції; 4) фінансове і матеріально-технічне забезпечення і соціальний захист державних службовців; 5) удосконалення системи органів виконавчої влади, утворення, реорганізація та ліквідація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; 6) застосування дисциплінарних стягнень до керівників органів виконавчої влади та їх заступників, які є державними службовцями; 7) затвердження граничної чисельності працівників органів виконавчої влади; 8) визначення умов оплати праці та грошового забезпечення; 9) призначення на посаду та звільнення з посади державних службовців певних категорій.

Акцентується увага на недостатньому законодавчому регулюванні ряду питань щодо управління державною службою, що призвело до окремих колізій чинного законодавства. Насамперед, це стосується питання щодо віднесення окремих державних посад до відповідних категорій державних службовців. Здійснюючи зазначені повноваження, Кабмін України прийняв понад 70 відповідних постанов та розпоряджень, якими, у ряді випадків, надавав статусу державних службовців особам, які ст. 1 Закону „Про державну службу” не відносяться до державних службовців, оскільки здійснюють свою діяльність в державних установах, а не в державних органах. Певні протиріччя існують і між Законами „Про державну службу” і „Про Національний банк України” щодо зазначених повноважень. Відповідно до Закону „Про державну службу” тільки Кабмін наділений повноваженнями вирішувати зазначене питання. Водночас, Закон „Про Національний банк України” надає такі повноваження й НБУ.

У підрозділі 2.3. „Центральні органи виконавчої влади як суб'єкти управління державною службою” наголошується на тому, що в системі центральних органів виконавчої влади особливе місце посідає Головдержслужба як центральний орган зі спеціальним статусом щодо управління державною службою. З моменту створення Головдержслужби її правовий статус змінювався: від центрального органу державної виконавчої влади, підвідомчого уряду, через центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, підконтрольним і підзвітним Президентові України до центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується та координується Урядом через Міністра Кабінету Міністрів України. Таким чином, прийняття Закону „Про Кабінет Міністрів України” суттєво змінило правовий статус Головдержслужби, її підпорядкованість та підконтрольність.

Зазначається, що Головдержслужба здійснює свої повноваження як безпосередньо, так і через державні органи (місцеві органи Головдержслужби, місцеві органи виконавчої влади) та дорадчі органи

(Колегія, Наукова рада, Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, Громадська рада).

Особливої уваги приділено аналізу повноважень Головдержслужби і, зокрема, здійснення контрольних функцій щодо дотримання чинного законодавства про державну службу. Виокремлюються та характеризуються: 1) об'єкти перевірок: державні органи; 2) предмет перевірок: створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу, а також з питань організації дотримання вимог Закону України „Про боротьбу з корупцією”; 3) суб'єкти перевірок: а) посадові особи Головдержслужби та територіальних органів; б) особи, залучені Головдержслужбою або територіальними органами до проведення перевірки як спеціалісти або експерти з інших установ та організацій, у тому числі контрольних, податкових, митних чи правоохоронних органів.

Зазначається, що систему управління окремими видами державної служби здійснюють інші центральні органи виконавчої влади, характеризуються їхні повноваження у цій сфері.

Підрозділ 2.4. „Місцеві органи державної влади як суб'єкти управління державною службою” присвячений дослідженню системи місцевих органів виконавчої влади, уповноважених на здійснення управління державною службою. Звертається увага на те, що систему місцевих органів щодо управління державною службою становлять: а) територіальні органи центральних органів виконавчої влади (у т.ч. територіальні органи Головдержслужби); б) місцеві органи виконавчої влади.

Зазначається, що адаптація інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу передбачає, насамперед, удосконалення системи управління державною службою, зокрема шляхом створення територіальних органів Головдержслужби. Правовий статус територіальних органів визначається завданнями, компетенцією, правами, актами управління. Зазначається, що їх основними завданнями є: 1) реалізація державної політики у сфері державної служби в АРК, областях, м. Києві та Севастополі; 2) забезпечення дотримання місцевими органами виконавчої влади, територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади: а) Законів України „Про державну службу” та „Про боротьбу з корупцією”, інших нормативно-правових актів з питань державної служби та боротьби з корупцією; б) вимог щодо професійної відповідності кандидатів на зайняття посад державних службовців.

Характеризуються статус та види кадрових служб як органів управління персоналом державної служби, їхнє правове забезпечення.

Третій розділ „Управління персоналом державної служби в Україні” складається з трьох підрозділів, в яких досліджуються питання щодо особливостей державного службовця як об'єкта управління, правового

регулювання державної посади, організаційно-правових засад підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

У *підрозділі 3.1. „Поняття і правова природа державного службовця як об'єкта державного управління”* акцентується увага на тому, що поняття „державний службовець” трактується у: а) широкому розумінні, як професійний працівник будь-якої державної організації: органу, установи, підприємства, а у вузькому – як професійний працівник тільки органів державної влади. Виокремлено ознаки державного службовця як об'єкта державного управління: а) заміщення посади в державних органах та їх апараті; б) професійна діяльність щодо практичного виконання завдань і функцій держави; в) виконання державних/державно-владних повноважень; г) діяльність для забезпечення державних інтересів; д) діяльність від імені держави; е) заробітна плата за рахунок державних коштів.

Здійснено розмежування понять „державний службовець” і „державний політичний діяч”. Зазначається, що специфіка статусу державних політичних діячів виявляється в: а) особливому порядку призначення (чи обрання) на посади, який регламентується насамперед Конституцією України; б) специфічному порядку звільнення з посад і припинення повноважень; в) особливому виді відповідальності – політичній, яка має відкритий публічний характер (усунення з посади; оголошення резолюції недовіри; відставка; необрання повторно Президента чи народного депутата як опосередковане „притягнення до відповідальності”, процедура імпідменту). Зроблено висновок, що державний політичний діяч – це особа, яка набула цього статусу в результаті обрання народом України або призначення всенародно обраними носіями влади за особливими процедурами на певний термін, яка приймає у межах своїх повноважень нормативні рішення, керуючись власними політичними пріоритетами і несе політичну відповідальність за свою діяльність.

Акцентується увага на недостатньому правовому регулюванні поняття та сутності державного службовця. Насамперед це стосується питання віднесення тієї чи іншої особи до категорії державного службовця та набуття статусу державного службовця.

Особливу увагу приділено оцінюванню діяльності державного службовця, його правового регулювання та критеріям.

У *підрозділі 3.2. „Поняття, види та правове регулювання державної посади”* зазначається, що державна посада є: 1) структурно-правовим елементом державного органу, який перетворює фізичну особу на державного службовця; 2) єдиною сполучною ланкою між державним органом і державним службовцем; 3) правовою категорією, яка визначає службовий правовий статус державного службовця.

Пропонується авторське визначення державної посади як державно-правового, фінансово-організаційного елемента структури державного органу, який визначає цілі, завдання, функції і повноваження особи, яка її заміщує. Поняття „посада” досліджується у співвідношенні з поняттям

„пост” і зазначається, що останній є характерним тільки для Президента України, а з посадою пов'язані всі види не тільки державної, але й публічної служби.

Особливої уваги приділено такому важливому напрямку управління державною службою, як створення Реєстру державних посад. Значення Реєстру полягає як в уніфікації назв державних посад, так і в уніфікації назв структурних підрозділів державних органів, в яких і передбачаються відповідні посади, а також в необхідності уніфікації кваліфікаційних вимог до осіб, які претендують на державні посади. Названі кваліфікаційні вимоги є невід'ємною частиною Переліку спеціалізацій державних посад, який являє собою правову, професійну й освітню характеристику відповідних державних посад. Реєстр державних посад і Перелік спеціалізацій посад є взаємообумовлюючими, взаємопов'язаними і взаємозалежними нормативними актами, які у сукупності створюють єдиний перелік державних посад як ієрархічно структуризованої системи з відповідною кваліфікаційною характеристикою.

Зазначається, що питання Реєстру державних посад в Україні є однією з важливих і складних проблем в інституті державної служби в цілому. Зокрема, в Законі „Про державну службу” немає жодного положення щодо Реєстру, більше того, цей термін навіть не згадується у названому законі. Зроблено висновок, що такі важливі питання, як структура Реєстру, порядок його затвердження, внесення змін і доповнень, належать до основ державної служби і, відповідно, до п. 12 ст. 92 Конституції України, повинні передбачатися виключно законом.

У підрозділі 3.3. „Підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації державних службовців” досліджуються теоретичні, правові та організаційні питання підготовки кадрового потенціалу державної служби.

Зазначається, що становлення демократичної, правової, соціальної держави, інтеграція України в Європейське співтовариство, проведення адміністративної реформи і реформи системи державної служби передбачають підготовку державних службовців, здатних: а) неухильно відстоювати права і свободи людини і громадянина; б) володіти професійними вміннями й навичками, які ґрунтуються на сучасних спеціальних знаннях, аналітичних здібностях та майстерністю застосування засобів і методів управлінської науки, стратегічним мисленням та особистісними якостями, необхідними для прийняття та успішної реалізації управлінських рішень. З огляду на важливе значення як для юридичної науки, так і для практики, розмежування понять „підготовка”, „перепідготовка”, „підвищення кваліфікації” та відсутність його вирішення як на науковому, так і на нормативному рівні, пропонується авторське визначення зазначених понять.

Виокремлюються та характеризуються основні види підвищення кваліфікації державних службовців.

ВИСНОВКИ

У Висновках сформульовано найбільш суттєві результати та положення дослідження, наведено теоретичні узагальнення та авторські пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства стосовно управління державною службою.

Управління державною службою – це підзаконна, цілеспрямована, розпорядча, організаційно-владна діяльність державних органів, основним змістом якої є: а) визначення і реалізація єдиної державної кадрової політики; б) формування кадрового корпусу державних службовців; в) встановлення державних посад та визначення їхнього статусу; г) встановлення класних чинів, військових звань, спеціальних звань і порядку їх присвоєння; визначення порядку і правил проходження державної служби; д) оцінювання діяльності державних службовців; ж) встановлення соціально-правових гарантій для державних службовців; з) встановлення та реалізація умов функціонування державних службовців та ін.

Суб'єкти управління державної служби – це спеціальні органи виконавчої влади або підрозділи державних органів, до компетенції яких належать визначення, забезпечення й реалізація правових та організаційно-процесуальних засад організації та діяльності державної служби. Серед них виокремлено: 1) органи управління державною службою (Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади); 2) органи управління персоналом державної служби (органи управління державною службою, місцеві органи центральних органів виконавчої влади, територіальні відділення Голодержслужби, кадрові служби).

Аналіз правового статусу Голодержслужби свідчить про те, що чинне законодавство недостатньою мірою регламентує його статус, підлеглисть, підпорядкованість та підзвітність, що зумовлює потребу уточнення повноважень цього органу з метою посилення його спроможності стосовно виконання поставлених перед ним завдань. Насамперед це стосується розвитку наскрізної системи управління персоналом в органах державної влади на центральному та місцевому рівнях. Зазначене може бути вирішено шляхом внесення відповідних змін до Закону „Про державну службу”.

Кадрова служба є одним із органів забезпечення управління державною службою. Вона належить до тих органів, які здійснюють управління шляхом організації функціонування державної служби. Кадрова служба, будучи, з одного боку, органом управління, одночасно, з іншого – є об'єктом управління. Акцентується увага на тому, що її основними завданнями є: 1) реалізація державної політики у сфері державної служби та є питань кадрової роботи; 2) здійснення аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту; 3) задоволення потреб у кваліфікованих кадрах та їх ефективне використання; 4) прогнозування розвитку

персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, забезпечення їх безперервного навчання; 5) документальне оформлення проходження державної служби та трудових відносин.

Особливістю функцій управління державною службою є те, що вони є похідними від функцій державного управління та функцій державної служби. Водночас, функції управління державною службою не є результатом автоматичного поєднання перших і других. Їхній аналіз дає підстави виокремити: а) основні: планування; регулювання; розпорядження; нормативно-правова; організаційна; кадрова; контрольна; фінансова; соціальна; б) спеціальні: прогнозування; планування; кадрова; мотивація; інформаційно-аналітична; в) допоміжні: діловодство, юридичне обслуговування, матеріально-технічне забезпечення та ін.

Принципи управління державною службою, аналогічно функціям, є похідними від принципів державного управління та принципів державної служби. Аналіз теоретико-правових положень державної служби дає підстави виокремити такі принципи управління державною службою: 1) законності: державні органи, які здійснюють управління державною службою, створюються у відповідності до закону, реалізують свої повноваження у межах і в спосіб, визначених законом, їхня діяльність здійснюється тільки у правовому полі; 2) прозорості: об'єктивне та вичерпне інформування громадськості про діяльність державних органів та їх апарату; запровадження прозорості процедури просування по службі на підставі професійних досягнень; оприлюднення через засоби масової інформації відомостей про доходи, отримані протягом року державними службовцями; запровадження прозорих механізмів обліку вакантних посад державних службовців та їх заповнення; інформування громадськості з питань європейської інтеграції у сфері державної служби; 3) єдиності: оскільки державна влада в Україні єдина, система державних органів єдина, то і державна служба повинна бути єдиним публічно-правовим інститутом, який включає в себе види державної служби; 4) підпорядкованості державних органів і державних службовців нижчого рівня вищестоящим державним органам і посадовим особам вищого рівня: державна служба являє собою складну ієрархічно побудовану систему, в якій основним методом діяльності є субординація; 5) політичної незалежності: державна служба є політично незалежною інституцією, а для державних службовців передбачається принцип політичної нейтральності; 6) стабільності: зумовляється визначенням єдиної державної кадрової політики; законодавчим визначенням її видів, видів державних службовців і державних посад; удосконаленням законодавства про державну службу; чітким розмежуванням політичних та адміністративних посад; своєчасністю вирішення питань заміщення вакантних посад особами з відповідною професійною підготовкою; незмінністю заступників керівників державного органу та керівників структурних підрозділів державного органу у разі зміни керівника цього органу та ін.

Основними напрямками реформування законодавства про управління державною службою є: а) системне та комплексне правове регулювання всіх видів державної служби; б) утворення незалежного державного органу з питань управління державною службою, спрямування його діяльності передусім на забезпечення здійснення єдиної державної політики у сфері управління державною службою; в) розмежування політичних та адміністративних посад в органах державної влади, запровадження в центральних органах державної влади посад керівників апаратів як вищих адміністративних посад у цих органах; г) упорядкування класифікації посад державних службовців з урахуванням обсягу повноважень за посадою, складності покладених обов'язків, ступеня відповідальності; д) удосконалення класифікації посад за категоріями посад та рангами державних службовців, порядку віднесення посад державних службовців до відповідних категорій, встановлення більш жорстких вимог до присвоєння рангів державних службовців; е) запровадження ефективних правових механізмів забезпечення стабільності діяльності державних службовців та їх незалежності від особистої позиції осіб, які займають політичні посади; є) удосконалення порядку проходження державної служби, зокрема просування державних службовців по службі відповідно до рівня їх кваліфікації, ділових та моральних якостей, професійних досягнень, з урахуванням стажу державної служби та ін.

Реєстр державних посад являє собою уніфікований ієрархічний перелік державних посад, які поділені на групи в залежності від одного або декількох критеріїв. Реєстр є нормативним актом, який затверджується у встановленому порядку, як правило, главою держави і передбачає вичерпний перелік державних посад. Таким чином, державна посада стає легітимною не з моменту її включення до штатного розпису державного органу, а з моменту її внесення до Реєстру. Виключення державної посади з Реєстру завжди є підставою для скорочення цієї посади у штатному розписі державного органу. Водночас, скорочення державної посади в державному органі зовсім не означає, що її виключено з Реєстру. Таким чином, виключення державної посади з Реєстру означає не просто її вилучення з переліку, а юридичне припинення цієї державної посади. У випадку, коли посада не передбачена у Реєстрі, її не може бути включено до штатного розпису державного органу. Спочатку необхідно внести відповідні зміни до Реєстру і тільки потім вирішувати питання про штатний розпис.

Створення й функціонування загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців зумовлює система засадничих ідей і положень, яку становлять принципи: 1) системності; 2) єдиності; 3) загальності; 4) диференційованості; 5) обов'язковості та безперервності навчання; 5) випереджувального характеру навчання; 6) встановлення взаємних прав, обов'язків та відповідальності; 7) встановлення правових наслідків забезпечення високої якості та ефективності навчання; 8) державного управління

й координації діяльності всіх елементів системи підвищення кваліфікації державних службовців; 9) урахування вітчизняного та зарубіжного досвіду підвищення кваліфікації державних службовців.

Важливим напрямом управління персоналом державної служби є впровадження єдиної системи оцінювання діяльності державних службовців. Існування різних систем оцінювання, відсутність законодавчого регулювання цього питання, переважно відомчий характер визначення критеріїв оцінювання негативно впливають на ефективність та дієвість державної служби в цілому, та професіоналізм і компетентність державних службовців зокрема. Визначено, що механізм оцінювання діяльності державних службовців становлять: а) суб'єкт оцінки; б) об'єкт оцінки; в) науково обгрунтовані критерії; г) методи оцінки; д) процедура оцінки. Пропонується найбільш загальними критеріями оцінювання діяльності державного службовця визначити: а) ділові й особистісні якості; б) характеристики його поведінки в різних ситуаціях; в) якість виконання управлінських функцій; г) характеристики засобів керівництва, що застосовуються; д) показники результатів діяльності державних органів, структурних підрозділів, очолюваних ними; ж) результати організаторської діяльності; з) успішність встановлення і досягнення керівниками мети управління.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Балух Д.В. Правовий статус державної служби автомобільних доріг України як органу державного управління / Балух Д.В. [зб. наук. праць „Актуальні проблеми держави і права” / відп. ред. С.В. Ківалов, Ю.Н. Оборотов]. – Вип. 16. – 2002. – О. : Юрид. л-ра. – С. 321-325.
2. Балух Д.В. Сутність державної служби / Балух Д.В. [зб. наук. праць „Актуальні проблеми держави і права” / відп. ред. С.В. Ківалов, Ю.Н. Оборотов]. – Вип. 26. – 2006. – О. : Юрид. л-ра. — С. 277-282.
3. Балух Д.В. До визначення особливостей управління державною службою / Балух Д.В. // Південноукраїнський правничий часопис. – 2008. – № 4. – С. 123-127.
4. Балух Д.В. Організаційно-правові засади управління військовою службою в Україні / Балух Д.В. [зб. наук. праць „Актуальні проблеми держави і права” / відп. ред. С.В. Ківалов, Ю.Н. Оборотов]. – Вип. 46. – 2009. – О. : Юрид. л-ра. – С. 482-489.
5. Балух Д.В. Правове регулювання державної посади / Балух Д.В. // Південноукраїнський правничий часопис. – 2009. – № 1. – С. 89-91.
6. Балух Д.В. Державна посада як об'єкт державного управління / Балух Д.В. [зб. наук. праць „Актуальні проблеми держави і права” / відп. ред. С.В. Ківалов, Ю.Н. Оборотов]. – Вип. 47. – 2009. – О. : Юрид. л-ра. – С. 458-465.

АНОТАЦІЯ

Балух Д.В. Управление государственной службой в Украине. – Рукопись.

Диссертация на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2009.

Диссертация присвячена науковому дослідженню управління державною службою у контексті адаптації інституту державної служби до міжнародних стандартів. Визначено поняття та співвідношення служби, публічної служби і державної служби, цілі, завдання, функції і принципи управління державною службою, його правове регулювання, поняття, склад і види державно-службових відносин, поняття й особливості державного службовця як об'єкта управління, правові засади управління державною посадою та значення Реєстру державних посад, система і повноваження органів управління державною службою. Проаналізовано чинне законодавство та законодавства інших країн, надано пропозиції та доповнення до чинного законодавства про державну службу, зокрема щодо прийняття Закону України „Про публічну службу” і „Про основи державної служби”. Значної уваги приділено управлінню персоналом державної служби.

Ключові слова: служба, публічна служба, політична служба, персонал державної служби, державний службовець, підвищення кваліфікації.

АННОТАЦИЯ

Балух Д.В. Управление государственной службой в Украине. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2009.

Диссертация посвящена научному исследованию управления государственной службой в контексте адаптации института государственной службы к стандартам Европейского Союза. Определяются понятие и правовая природа службы, публичной службы, государственной службы, их соотношение, определяется понятие государственной службы как объекта управления, анализируется законодательство о государственной службе.

Сделан вывод о том, что видами публичной службы в Украине являются: а) политическая; б) государственная; в) судебная; г) муниципальная. Дается характеристика особенностей каждой из них.

Особое внимание уделено исследованию сущности государственной службы как объекта государственного управления. В связи с этим государственная служба рассматривается в политическом, публичном, правовом, структурном, процессуальном, организационном и морально-этическом аспектах.

Отмечено, что действующее законодательство об управлении государственной службой не в полной мере удовлетворяет потребности обеспечения реализации конституционных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, эффективного решения задач и исполнения функций государства, не соответствует уровню его развития.

Впервые выделены и охарактеризованы виды государственной политической службы: а) президентская (на посту Президента Украины); б) депутатская (на должности народного депутата); в) правительственная (на должности члена Правительства).

Осуществлено размежевание понятий „государственный служащий” и „политический деятель”, сделаны выводы о необходимости законодательного закрепления особенностей каждого вида службы.

Предложено авторское определение понятия „государственно-служебные отношения”, определены их состав и виды.

Получило дальнейшее развитие положение о классификации органов управления государственной службой на: центральные и местные; общие и специальные; общие и ведомственные.

Определена система принципов подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих: а) системность; б) единство; в) общность; г) дифференцированность; д) обязательность и непрерывность; е) упреждающий характер обучения; ж) установление взаимных прав, обязанностей и ответственности; з) установление правовых последствий обеспечения высокого качества и эффективности обучения; и) государственное управление и координация деятельности всех элементов системы повышения квалификации; к) учет отечественного и зарубежного опыта.

Ключевые слова: служба, публичная служба, политическая служба, персонал государственной службы, государственный служащий, повышение квалификации.

SUMMARY

Baluh D.V. Governing of the state service in Ukraine. – Manuscript.

Dissertation for the receipt of a scientific degree of the candidate of jurisprudence on a speciality 12.00.07 – administrative law and process, financial law, informational law. – Odessa National Academy of Law, Odessa, 2009.

Dissertation is devoted to the scientific research of the governing of the state service in the context of adaptation of the institute of the state service to

the international standards. There are defined the terms and ratio of service, public service and state service, their aim, tasks, functions and principles of governing of the state service, it's legal regulation, the term, structure and kinds of state-official relations, terms and features of the state servant as an object of governing, legal bases of governing of the state service and value of the State Posts Register, the system and powers of the governing bodies. The current legislation and foreign legislation are analyzed, offers and additions to the current legislation about state service are presented, for example, in connection with the adoption of the Law of Ukraine "On the public service" and "On the bases of the state service". Considerable attention is devoted to the question of the state service personnel management.

Key words: service, public service, political service, state service personnel, state servant, improvement of the professional skill.